2007-02495/

express

Affaires municipales, Sport et Loisir

N° 5 – 17 mai 2004

Le financement des services de sécurité publique au moyen de la tarification

Dans plusieurs municipalités situées dans des régions agricoles prospères, on constate une hausse de la valeur des terres agricoles plus rapide que celle des autres immeubles, d'où un alourdissement du fardeau fiscal local des exploitations agricoles. Certaines municipalités, afin d'atténuer cet alourdissement, ont envisagé de recourir à la tarification plutôt qu'à l'impôt foncier pour le financement de certains services. C'est dans ce contexte que des modifications législatives ont été apportées, en décembre 2003, à l'article 244.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) (LRQ, c. F-2.1). Ces modifications ont permis de lever les obstacles à l'utilisation de la tarification pour financer le paiement des services fournis par la Sûreté du Québec (SQ).

Les responsabilités municipales en matière de sécurité publique

Les compétences municipales en matière de sécurité publique sont encadrées par un ensemble de lois :

- Loi concernant l'organisation des services policiers (2001, c. 19);
- Loi sur la sécurité incendie (2000, c. 20);
- Loi sur la sécurité civile (2001, c. 76).

Les municipalités qui, en vertu de la Loi concernant l'organisation des services policiers, sont tenues d'avoir recours à la SQ doivent verser une compensation pour les services obtenus, compensation qui est déterminée par le Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec.

La tarification

La LFM permet aux municipalités de recourir à diverses sources de revenus pour financer les services qu'elles assurent. Parmi les sources de revenus autonomes, les deux principales sont l'impôt foncier, imposé sur la valeur des immeubles, et la tarification.

Il y a deux types de tarification :

- la tarification fiscale : l'imposition d'une taxe au propriétaire ou à l'occupant d'un immeuble sur une base autre que la valeur foncière;
- la tarification ponctuelle ou à l'acte : l'imposition d'un tarif pour le recours à un service.

La portée du pouvoir de tarification

L'article 244.1 de la Loi sur la fiscalité municipale énonce la portée du pouvoir de tarification des municipalités quant aux services pouvant être financés par ce moyen. Il se lit comme suit :

> « Dans la mesure où est en vigueur un règlement du gouvernement prévu au paragraphe 8.2° de l'article 262[1], toute municipalité peut, par règlement, prévoir que tout ou partie de ses biens, services ou activités sont financés au moyen d'un mode de tarification.
>
> « Elle peut, de la même façon, prévoir qu'est ainsi financée tout ou partie de la quote-part ou d'une autre contribution dont elle est débitrice pour un bien, un service ou une activité d'une autre municipalité, d'une communauté, d'une régie intermunicipale ou d'un autre organisme public intermunicipal.
>
> « Elle peut également, de la même façon, prévoir qu'est ainsi financée tout ou partie de la somme qu'elle doit verser en contrepartie de tout service que lui fournit la Sûreté du Québec. »

Les modifications de décembre 2003 à l'article 244.1 ont consisté en l'ajout du dernier alinéa. Cet alinéa a pour effet d'éliminer toute distinction, sur le plan du recours à la tarification, entre un service policier assuré par un corps municipal et un service assuré par la Sûreté du Québec.

Pour établir une tarification, la municipalité peut notamment, par règlement :

- exiger une compensation personnelle du propriétaire ou de l'occupant d'un immeuble;
- percevoir une taxe sur un immeuble basée sur une caractéristique autre que sa valeur, par exemple la longueur de sa façade ou sa superficie;
- prévoir diverses catégories de bénéficiaires et édicter des règles différentes selon les catégories;
- combiner une taxation foncière sur la valeur et un mode de tarification.

L'application d'une tarification, qu'il s'agisse d'une tarification fiscale ou d'une tarification ponctuelle, doit être liée au bénéfice reçu, incluant, dans le cas d'un service mis à la disposition du contribuable, le bénéfice potentiellement reçu. La municipalité doit être en mesure de démontrer que la tarification reflète les bénéfices que les contribuables retirent du service ainsi financé. Ce principe est énoncé dans les deux premiers alinéas de l'article 244.3 LFM qui se lisent comme suit :

> « Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur.
>
> « Le bénéfice est reçu non seulement lorsque le débiteur ou une personne à sa charge utilise réellement le bien ou le service ou profite de l'activité, mais aussi lorsque le bien ou le service est à sa disposition ou que l'activité est susceptible de lui profiter éventuellement. Cette règle s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, dans le cas d'un bien, d'un service ou d'une activité qui profite ou est susceptible de profiter, non pas à la personne en tant que telle, mais à l'immeuble dont elle est le propriétaire ou l'occupant. »

[1] L'article 262 et son paragraphe 8.2° précisent que « le gouvernement peut adopter des règlements pour [...] imposer toute condition ou restriction à l'exercice de tout pouvoir prévu aux articles 244.1 à 244.9, les conditions ou restrictions pouvant être différentes selon les cas qu'il détermine. »

Les restrictions au pouvoir de tarification

Certaines restrictions s'appliquent en matière de sécurité publique. En effet, le Règlement sur les conditions ou restrictions applicables à l'exercice des pouvoirs de tarification des municipalités, édicté en vertu du paragraphe 8.2° de l'article 262 LFM, prévoit que :

« 1. Un mode de tarification consistant dans l'exigence, de façon ponctuelle, d'un prix pour l'utilisation d'un bien ou d'un service ou pour le bénéfice retiré d'une activité ne peut être imposé par une municipalité pour financer tout ou partie de ses biens, services ou activités dans le domaine de la sécurité publique, ou pour financer tout ou partie de la quote-part ou de toute autre contribution dont elle est débitrice pour un bien, un service ou une activité, dans ce domaine, d'une autre municipalité, d'une communauté, d'une régie intermunicipale ou d'un autre organisme public intermunicipal, que si le bien ou le service est utilisé réellement par le débiteur, ou si ce dernier profite de l'activité, à la suite de sa demande.

« 2. Cependant, un mode de tarification visé à l'article 1 ne peut être imposé aux fins qui y sont mentionnées si la demande est formulée au moment où existe ou est imminent un danger pour la vie ou la santé de personnes ou d'animaux ou pour l'intégrité ou la jouissance légitime de biens ou si la demande est formulée à la première occasion, une fois le danger passé ou l'événement terminé, en vue des constatations et des réactions appropriées.

« Toutefois, même si la demande est formulée dans une circonstance mentionnée au premier alinéa, un mode de tarification visé à l'article 1 peut être imposé, à la suite d'une intervention destinée à prévenir ou à combattre l'incendie de son véhicule, à toute personne qui n'habite pas le territoire desservi par le service de sécurité-incendie de la municipalité et qui ne contribue pas autrement au financement de ce service. »

Conclusion

Malgré la latitude laissée par la LFM en matière d'application de la tarification, il faut noter que, de façon générale, les municipalités ont eu tendance jusqu'à présent à réserver l'usage de la tarification aux domaines où il était jugé avantageux de faire prendre conscience aux contribuables du coût des services et de les inciter à contrôler leur consommation. Dans ce contexte, elles ont généralement financé les services de sécurité publique au moyen de l'impôt foncier, notamment parce qu'il est difficile de déterminer le bénéfice qu'un contribuable retire de services qui sont à sa disposition comme la police, la sécurité-incendie ou la sécurité civile.

Cependant, il n'existe aucun obstacle d'ordre législatif ou réglementaire à l'utilisation de la tarification pour financer les services de sécurité publique, hormis l'obligation de démontrer le lien entre cette tarification et le bénéfice reçu, et les restrictions à l'application d'une tarification ponctuelle lorsque la vie et la sécurité d'une personne sont en jeu.

Ce bulletin est réalisé par le Service de l'information et de l'édition de la Direction des communications du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir.

Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3
Téléphone : (418) 691-2015

Rédaction et information
Direction des politiques fiscales et économiques
Téléphone : (418) 691-2035

Affaires municipales, Sport et Loisir
Québec